PRB 05-22E

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

THE OSCE (ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE) IN 2006

Jean-Rodrigue Paré
Political and Social Affairs Division

12 September 2005
Revised 9 February 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

106-03923/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

OVERVIEW OF THE OSCE 1

HISTORY OF THE ORGANIZATION 2

NATURE OF THE ORGANIZATION 3

A. A Comprehensive Forum 3
B. A Global and Cooperative Approach 4

ORGANIZATIONAL STRUCTURE 5

A. Summits 5
B. The Ministerial Council 6
C. The Permanent Council 6
D. The Chairmanship 6
E. The Secretariat 7
F. The Forum for Security Co-operation (FSC) 7
G. The Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) 8
H. The Economic Forum 8
I. The High Commissioner on National Minorities (HCNM) 9
J. The Representative on Freedom of the Media 9
K. The OSCE Parliamentary Assembly 9

FIELD ACTIVITIES 10

A. Southeastern Europe 10
B. Eastern Europe 11
C. Caucasus 11
D. Central Asia 11

OSCE REFORM 12

A. The "Panel of Eminent Persons" 13
B. The Report to the Parliamentary Assembly 15

THE OSCE AND CANADA 16

CONCLUSION 18

APPENDIX 1: OSCE PARTICIPATING STATES
APPENDIX 2: OSCE ORGANIZATION CHART

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE OSCE (ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE) IN 2006

OVERVIEW OF THE OSCE[1]

Created in 1975 as the "Conference on Security and Co-operation in Europe" (CSCE), the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) received its current name at the Budapest Summit in December 1994. The OSCE participating states, of which there are currently 55, are all the European states, the United States and Canada[2] – in other words, the entire area "from Vancouver to Vladivostok." As a result of the negotiations that began between NATO and the Warsaw Pact countries, the United States and Canada are members, as are all the countries created after the dismantling of the Soviet Union. Another 11 countries around the Mediterranean and throughout Asia joined as observers, under the title of "Partners for Co-operation." The organization sees itself as a primary instrument for early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation in its region.[3] It is also recognized as a regional arrangement under Chapter VIII of the United Nations Charter, which requires that "Members of the United Nations entering into such arrangements … shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council."[4]

---

(1) For a more detailed overview of OSCE activities and components, see the *OSCE Handbook*, available in English and Russian (http://www.osce.org/item/13858.html).

(2) *Final Recommendations of the Helsinki Consultations on the Conference on Security and Co-operation in Europe*, Helsinki, 3 July 1973, par. 54 (http://www.osce.org/documents/mcs/1973/07/4136_en.pdf).

(3) See CSCE, *Budapest Document 1994: Towards A Genuine Partnership In A New Era*, "Budapest Summit Declaration," par. 8, 5 December 1994 (http://www1.umn.edu/humanrts/osce/new/budapest-summit-declaration.html).

(4) *United Nations Charter*, Chapter VIII, art. 52, par. 2 (http://www.un.org/aboutun/charter/chapter8.htm). The Security Council may also use these regional arrangements for enforcement action under its authority.

The OSCE's 2006 budget is €168.2 million, of which nearly 75% is earmarked for field operations in 16 countries. The organization has a staff of approximately 3,500, about 500 of whom work in its various institutions and 3,000 work in the field. One-quarter of all OSCE employees are international staff who are normally paid by their "seconding" government.

HISTORY OF THE ORGANIZATION

In the mid-1960s, the USSR proposed the convening of a conference on problems in Europe between Warsaw Pact and NATO members, on condition that the United States and Canada were excluded – a condition that the Alliance rejected.[5] The Soviets strongly hoped for confirmation of the borders established following the World War II division of Europe. NATO members, for their part, were seeking concessions in the area of human rights, specifically freedom of movement. The climate of détente was favourable, and negotiations on convening a "Conference on Security and Co-operation in Europe" got under way in 1972, leading to the signing of the *Helsinki Final Act* in 1975[6] by Leonid Brezhnev and Gerald Ford. This document confirmed the inviolability of the frontiers of European states, the political independence of the signatory states, and their commitment not to use force in settling their conflicts. It also promoted economic, scientific and technological cooperation, and committed all countries to respecting human rights and fundamental freedoms. Until 1990, the commitments made by the signatory states were reviewed and refined at various meetings and conferences, which also provided an opportunity to monitor their implementation.

With the end of the Cold War, the CSCE had to redefine its role. At the November 1990 Paris Summit meeting, the organization decided to set up permanent institutions and mechanisms. The *Charter of Paris for a New Europe* was adopted at the Summit, heralding a new sense of victory that overrode the moderate tone of the documents produced at previous meetings. The Charter provided for the creation of a permanent Secretariat in Prague (moved to Vienna two years later), a Conflict Prevention Centre in Vienna, and an Office for Free Elections

---

(5) On this point, see *Declaration of the North Atlantic Council on the future development of relations between East and West*, 4 and 5 December 1969: progress in the discussions and negotiations that relate to fundamental problems of European security "would help to ensure the success of any eventual conference in which, of course, the North American members of the Alliance would participate," par. 14 (http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c691204b.htm).

(6) *Helsinki Final Act*, 1975 (http://www.hri.org/docs/Helsinki75.html).

in Warsaw (renamed the Office for Democratic Institutions and Human Rights), and proposed the foundation of a CSCE Parliamentary Assembly.[7]

Originally designed as a negotiating forum between political blocs, by 1990 the Organization had taken on the role of broker in former Soviet bloc countries' transition to democracy: "Europe is liberating itself from the legacy of the past. The courage of men and women, the strength of the will of the peoples and the power of the ideas of the *Helsinki Final Act* have opened a new era of democracy, peace and unity in Europe."[8] Several participating states saw this triumphant stance as an overly paternalistic show on the part of the Western states with regard to those countries that were failing the democratic test.

In 1994, the Budapest Summit acknowledged that the CSCE was no longer a mere Conference and agreed to change its name to "Organization for Security and Co-operation in Europe" (OSCE). Its mechanisms continued to develop over time.

NATURE OF THE ORGANIZATION

The OSCE is not an international organization in the strict sense of international law, which is to say that its resolutions are not legally binding on the signatory countries. This may be considered a weakness, since it means that its decisions can at best have only the power of influence; but many see an advantage in this, since it means that the organization can remain flexible and an open forum where minority points of view can be freely expressed.

A. A Comprehensive Forum

The OSCE's nature is mainly attributable to its composition, in particular the presence of the United States and Canada as full members of an organization that deals with European issues. Also, even though the participating states have made commitments to promote human rights and democracy, none of them can be excluded for failing to respect those commitments unless they commit serious violations over long periods. The OSCE favours cooperative dialogue over selective admission. This enables it to keep communications open on key security issues between western countries and those that have a democratic record that is

---

(7) See *Charter of Paris for a New Europe*, 1990 (http://www.hri.org/docs/Paris90.html).

(8) *Charter of Paris for a New Europe*, 1990, p. 1.

considered less than exemplary. It also fosters exchanges between the European Union and the European states in Central Asia (Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Tajikistan and Kyrgyzstan) that are not members of the Council of Europe. The Council of Europe, which has different objectives and far stricter eligibility criteria, cannot provide such openness. Whereas the Council of Europe targets, above all, the harmonization of democratic practices among its participating states, the OSCE aims to foster the development of a wide geographic area that is free from conflict, regardless of the degree of democracy achieved by the participants. However, as the democratic zone started to take shape within the OSCE area and the tensions inherited from the Cold War era began to dissipate, a number of countries began to raise questions about the Organization's relevance. Russia, in particular, often accused the North American and Western European countries of using the OSCE to meddle in the internal affairs of countries in the Commonwealth of Independent States, and of applying a double standard to Western and Eastern Europe.

B. A Global and Cooperative Approach

The OSCE's resolutions and activities stem from a concept of security that is "global," in that it goes beyond the political-military framework. In the *Charter for European Security*, which was adopted at the November 1999 Istanbul Summit, heads of state and governments of the OSCE participating states agreed to "address the human, economic, political and military dimensions of security as a whole."[9] All forms of peaceful cooperation between participating countries were treated as ways to reduce the risk of conflict in the region, whether these measures took the form of promoting or defending human rights, weapons control, cultural exchanges, policing strategies, support for trade agreements, eliminating trafficking or protecting the environment. This global approach dates back to the 1973 *Helsinki Consultations*, but was redefined at the same time as the Organization's mandate in the 1990s.

The OSCE approach is also cooperative, inasmuch as the 55 states all have equal status. Decisions are taken by consensus rather than by majority vote. In extreme cases, the "consensus minus one" rule may be invoked, as in the case of a serious violation of the Organization's principles. However, this rule has been used only once, in 1992 against the

---

(9) *Charter for European Security*, par. 9, in the *Istanbul Summit Declaration 1999*, pp. 1-46 (http://www.unece.org/ead/osce/osceunece/istachart99e.pdf).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

former Yugoslavia, and the country was readmitted as Serbia and Montenegro after the elections in the fall of 2000.

This desire to favour mediation is an echo of the Cold War period in which the Organization was formed, and its goal of bringing the two blocs closer together. Today, this spirit of cooperation is seen as a strength by some and as a weakness by others. It is a strength in the sense that the resolutions that are adopted are invested with a strong legitimacy and political realism through the terms and conditions of positions to which none of the countries in this vast area are opposed, thereby forming a starting point for numerous bilateral and multilateral negotiations. It is a weakness inasmuch as an accord in which all parties agree on one item may be blocked by a country that wants to bargain for concessions on another item. Thus, barring a major crisis situation, it is practically impossible for the OSCE to adopt a resolution that condemns one of its members.

ORGANIZATIONAL STRUCTURE

After the end of the Cold War, the OSCE developed its institutions and mechanisms in response to frequent and often urgent needs, and not within the framework of a strategic plan developed with a long-term outlook. This situation gave rise to various ad hoc mechanisms, which have been more or less streamlined over the years. The OSCE's institutional framework took shape after the adoption of the 1990 *Charter of Paris for a New Europe*.

A. Summits

Summits are the OSCE's highest body. Heads of state or government from OSCE participating states have met several times to define the Organization's priorities and provide high-level guidance. After the 1975 Helsinki founding summit, others were held every two or three years in the 1990s in order to solidify the OSCE's reform following the end of the Cold War. The last summit was held in Istanbul, in 1999. A number of key documents were adopted at that time, including the *Charter for European Security*, the *Adapted Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, and the *Vienna Document 1999* on confidence- and security-building measures.

Since the conflict in the former Yugoslavia has stabilized, the permanence of the Organization's institutions has made summits less necessary, although one could be convened in the event of a major threat.

B. The Ministerial Council

In those years when no summit is held, the foreign ministers of the OSCE participating states or their representatives meet to jointly review the Organization's activities and take appropriate decisions. When it is possible to reach a consensus, a common Ministerial Declaration is released. Such a declaration carries great weight, but no consensus has been reached during the last three Ministerial Councils. In December 2005, the Ministerial Council was held in Ljubljana, Slovenia. Although no consensus was reached on a Ministerial Declaration, some documents and individual declarations were adopted, and 19 decisions were made on specific issues. The most important of these was a decision on strengthening the effectiveness of the OSCE, and it constitutes a "Roadmap" for the adoption of concrete recommendations on reforming the Organization during the next Ministerial Council, to be held in Belgium in December 2006. Many of the participating states, including Canada, would have liked some of the recommendations to have been adopted in 2005.

C. The Permanent Council

As the OSCE's main permanent body, the Permanent Council is in charge of political consultations and decision-making. Its members, permanent representatives of the participating states, meet once a week at the Hofburg Congress Centre in Vienna. The Council's regular meetings enable it to keep communications open among participating states. Chairmanship of the Permanent Council falls to the participating state vested with the Chairmanship of the OSCE. In 2006, Ambassador Bertrand de Crombrugghe of Belgium will chair the Permanent Council.

D. The Chairmanship

The Chairmanship of the OSCE changes every year, with the "Chairman-in-Office" function rotating among the foreign ministers of the participating states. Every

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chairman-in-Office is assisted by his/her predecessor and successor. The three of them together form the Troïka.

The Chairman-in-Office is vested with overall responsibility for the OSCE's executive activities, including the coordination of its current activities. As the Organization's senior diplomat, the Chairman-in-Office is supported by the Secretariat and its Secretary General. The Chairman-in-Office may designate personal or special representatives to handle specific issues or situations.

Belgian Minister of Foreign Affairs Karel De Gucht is the OSCE Chairman-in-Office for 2006, taking over from Dimitrij Rupel of Slovenia. Spain will hold the 2007 Chairmanship, handing over to Finland in 2008.

E. The Secretariat

Under the direction of the Secretary General, the Secretariat provides operational support to the Organization. Its mandate is to support OSCE field activities; maintain contacts with international and non-governmental organizations; coordinate the OSCE's economic and environmental activities; organize its politico-military activities; manage human resources and administrative and financial issues; organize language and conference services; and manage information technology services and disseminate information to the public and the media.

France's Marc Perrin de Brichambaut was appointed Secretary General in June 2005 for a three-year mandate. He succeeded Slovakia's Ján Kubis, who had served in the position since 1999.

F. The Forum for Security Co-operation (FSC)

The FSC was established at the 1992 Helsinki Summit, and has full decision-making authority on the OSCE's politico-military dimension. The Forum meets every week in Vienna, bringing together senior representatives of the participating states and addressing issues related to arms control and confidence- and security-building, such as the prior notification and observation of military activities. It also monitors participating states' compliance with commitments made at OSCE meetings.

One of the key issues on the Forum's agenda is the management and security of stockpiles of small arms and light weapons. In February 2006, a High-Level Seminar was held

on the adaptation of military doctrine in order to meet evolving security challenges, new types of conflict and new technologies.

G. The Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)

The ODIHR is the main institution in charge of the human dimension of the OSCE's activities. Created at the 1990 Paris Summit, it is located in Warsaw, and employs approximately 100 staff. The Office is the coordination centre for the many election observation activities in which the OSCE is involved. It also sets up programs to strengthen democratic institutions in the participating states that request it, and provides support to field activities when their mandate involves the human dimension of security. It organizes numerous training workshops for government organizations, NGOs and OSCE staff. It is also in charge of the program for integrating Roma and Sinti (gypsies) into the societies in which they live.

The OSCE, through the ODIHR, carries out projects aimed at ensuring proper elections, ranging from preparation to monitoring, including the introduction of measures to support participation by women in the electoral process. There were 10 observation missions in 2005, and 15 in 2004. In 2006, the most important missions will be held in Ukraine and Belarus in March. An OSCE team also observed the Canadian elections in January 2006 and is to table its report in the spring.

H. The Economic Forum

The Economic Forum meets once each year in Prague to address issues related to the economic and environmental dimension of the OSCE's activities. Its role is relatively less important than that of the ODIHR for the human dimension, or that of the FSC for the politico-military dimension. In large part this is due to the fact that the economic and environmental dimension is handled by the Secretariat and its Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, which has about a dozen employees. In this regard, the OSCE's economic and environmental dimension has received less attention than the two others. The Belgian chairmanship has clearly shown that it intends to broaden cooperation in the economic and environmental dimension under OSCE auspices in 2006, by emphasizing regional cooperation in transportation in the Balkans, the south Caucasus and Central Asia, and by strengthening transportation security measures.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

I. The High Commissioner on National Minorities (HCNM)

The HCNM, whose office is located in The Hague, aims to respond, at the earliest possible opportunity, to ethnic tensions that have the potential to endanger peace, stability or friendly relations between OSCE participating states. The High Commissioner enjoys a great deal of independence, and is able to act as he or she sees fit, without requiring an official decision to intervene. Sweden's Rolf Ekéus has served in the position since 2001. He has been praised on several occasions for the effectiveness of his low-key interventions, which generate little media attention. In February 2006, he released his eagerly awaited recommendations on policing in multi-ethnic societies.

J. The Representative on Freedom of the Media

Created in 1997, the Representative on Freedom of the Media is charged with observing media developments in OSCE participating states, providing early warning of non-compliance with freedom of expression, and helping participating states live up to their commitments to freedom of expression and of the media. Hungary's Miklos Haraszti has served in the position since March 2004, and has made numerous representations to have libel accusations struck from criminal law. He recently issued a statement in support of the principle of freedom of the press with regard to the events that resulted from the publication of cartoons depicting the Prophet Mohammed. In 2005, his major interventions were in Azerbaijan, to speak out against attacks on journalists following the November elections, and in Belarus to condemn the deteriorating situation in the print media. He has also reported on Germany and the United States.

K. The OSCE Parliamentary Assembly

The OSCE Parliamentary Assembly (PA) is an independent organization, with separate funding, that exerts influence over the OSCE's activities but has no decision-making authority. More than 300 parliamentarians appointed by their respective parliaments meet twice a year to debate many issues of concern to the OSCE. Parliamentarians prepare declarations and reports and issue recommendations for their governments, parliaments and civilians on the three dimensions of the OSCE's activities. PA decisions are taken by majority vote rather than by consensus.

The PA plays a key role in observing elections in the OSCE area, and regularly sends parliamentary delegations to field activities. American Alcee L. Hastings has chaired the PA since July 2004. American Spencer Oliver has served as its Secretary General since January 1993, which marked the beginning of the Organization. He was reappointed for a five-year mandate in July 2005.

FIELD ACTIVITIES

Field activities in 16 states take up nearly 75% of the OSCE budget. Amidst the many reforms throughout the 1990s, the Organization supported the transition to democracy of countries that had been under communist rule before the dismantling of the Eastern Bloc. Thus, it has no missions in Western Europe or in North America, a fact that Russia often raises in support of its argument that the Organization uses a double standard in its relations with participating states even though it claims to promote cooperation and egalitarianism. The OSCE's reply is that its operations stem from commitments made with the full consent and at the invitation of the countries themselves.

A. Southeastern Europe

When the CSCE began the reforms that led to the OSCE in the early 1990s, it set up the mechanisms that it needed to deploy in response to the outbreak of the conflict in the former Yugoslavia. The six OSCE missions in Southeastern Europe use up half of the Organization's budget, with the Kosovo mission alone accounting for €37 million.

Created in 1999, the OSCE's Kosovo mission is part of the "United Nations Interim Administration Mission in Kosovo" (UNMIK). It is responsible for democracy- and institution-building, the third of UNMIK's four pillars.[10] The OSCE also makes a key contribution to the international community's efforts in the former Yugoslavia's other republics (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia and Montenegro, and Macedonia). In Albania, a more low-key presence helps the government in its reform of legislative and judicial institutions.

---

(10) The UN is directly responsible for civil administration (Pillar I), the United Nations High Commissioner for Refugees is responsible for humanitarian aid (Pillar II) and the European Union is responsible for economic reconstruction (Pillar IV).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Eastern Europe

The OSCE's three missions in Eastern Europe (Belarus, Ukraine and Moldova) are much more modest, with a total budget of €4 million. The main focus of the Belarus mission is the economic and environmental dimension, through the creation of a climate conducive to the development of small and medium businesses and the creation of a water quality monitoring plan. The mission to Moldova seeks to reduce tensions in Transdniestria, a Slavic region with a Russian-speaking majority, where the Rumanian-speaking population (Moldavians) has difficulty getting access to schooling. The mission to the Ukraine is geared to strengthening democratic institutions, reforming the criminal system and supporting economic development.

C. Caucasus

The OSCE mission to Georgia is the third-largest mission (after Kosovo and Bosnia and Herzegovina). It serves as a mediator in the conflict between Georgia and its autonomous regions of South Ossetia and Abkhazia, and provides forces to monitor the border zones. It is also active in all other aspects of its mandate: consolidating the electoral system and democratic institutions, light weapons control, anti-terrorism, training police, combating corruption and trafficking in human beings, environmental management of drinking water, and training teachers about human rights in the tension zones.

The other missions in the area, to Azerbaijan and Armenia, are not as big, but they still involve numerous activities, including organizing police forces, environmental management, combating corruption and promoting electoral reforms.

D. Central Asia

The OSCE's five missions to Central Asia are smaller, but they cover the Organization's full range of activities. In Kazakhstan, activities are focused in the environmental field, in particular the prevention of oil spills in the Caspian Sea and the raising of public awareness about the dangers in areas contaminated by nuclear testing. Similar activities are carried out in Kyrgyzstan, with a specific focus on democratic reform following the July 2005 elections. In Tajikistan, priority will be given to supporting democratic reform initiatives following the elections of February and March 2005, during which many irregularities were observed by the OSCE team. In Uzbekistan, the OSCE helped authorities develop legislation aimed at facilitating

interior migration, and it also trained arbitrators who were to mediate business disputes among entrepreneurs. Furthermore, a number of states, including Canada, are continuing to push for an international investigation into the tragic events in Andijan in May 2005. In Turkmenistan, the government's lack of flexibility prevented the OSCE from going beyond awareness-raising activities, specifically with regard to the environment, and maintaining a dialogue with the authorities.

OSCE REFORM

Since the OSCE developed its permanent institutional mechanisms in the early 1990s, it appears to be reflecting at length on its role and relevance. This situation is largely due to the disintegration of Russia's negotiating power as the European Union and NATO spread into what it had considered its zones of influence. Sensing that its priorities were becoming increasingly less influential in the Organization's decision-making, Russia sought more equal treatment by blocking consensus and by threatening to paralyze the Organization. The increasingly complex nature of the OSCE's activities has also entailed problems: the consensus rule, which was set up to ensure the legitimacy of the Organization's political declarations, is not well suited to making decisions about its everyday management.

Moreover, there is ongoing tension between the principle established in 1973 on non-intervention in the internal affairs of a country and some of the human dimension commitments that were made in the early 1990s. With the end of the Cold War, internal conflicts have emerged as the most serious threat to European security. The most important of these conflicts occurred in Yugoslavia and in the former Warsaw Pact member countries. When violations of commitments made as part of the OSCE's human dimension were denounced, the accused states invoked the provisions of the *Helsinki Final Act* of 1975 on non-intervention in the internal affairs of another state.[11] This ambiguity was raised in 1991 in the

---

(11) This founding document sets out ten "Principles Guiding Relations between Participating States," often called the Decalogue. The sixth declaration on principles begins as follows: "The participating States will refrain from any intervention, direct or indirect, individual or collective, in the internal or external affairs falling within the domestic jurisdiction of another participating State, regardless of their mutual relations" (*Helsinki Final Act*, p. 5 (http://www.hri.org/docs/Helsinki75.html#H3.1)). The seventh principle of this Decalogue contains a paragraph affirming that: "The participating States on whose territory national minorities exist will respect the right of persons belonging to such minorities to equality before the law, will afford them the full opportunity for the actual enjoyment of human rights and fundamental freedoms and will, in this manner, protect their legitimate interests in this sphere" (*ibid.*, p. 6).

Moscow Document of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, whose final text entrenched the primacy of the human dimension: "[The participating States] categorically and irrevocably declare that the commitments undertaken in the field of the human dimension of the CSCE are matters of direct and legitimate concern to all participating States and do not belong exclusively to the internal affairs of the State concerned."[12] This consensual commitment in the *Moscow Document* has since come back to haunt Russia.

In many of its activities, the OSCE is increasingly involved with other international organizations. The European Union's eastward expansion, as well as that by NATO and the Council of Europe (which includes 46 of the OSCE's 55 participating states), sometimes creates serious overlaps that raise questions about the relevance of the OSCE. If NATO can more effectively undertake measures to strengthen security, why ask the OSCE? The same applies to the European Union's economic activities and the Council of Europe's democracy-building. The OSCE's main asset remains its composition and the realistic nature of its comprehensive approach, which guarantees open lines of communication with the participating states. This approach certainly does not provide a guarantee of democratic compliance, but it is an essential condition for maintaining a security zone.

A. The "Panel of Eminent Persons"

Tensions were exacerbated in 2004 when the Sofia Ministerial Council was unable to adopt a general political declaration, mainly because of Russia's objection to the draft declaration on the situation in the Ukraine – even though the draft had been approved by the Ukrainian government itself – and on the closure of Russian military bases in Georgia and Moldova.[13]

---

(12) *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 3 October 1991, p. 2 (http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_en.pdf).

(13) The Russian Federation has often made comments suggesting that it was threatening to withdraw from the OSCE, which would deprive the Organization of one of its main sources of legitimacy. In reaction to the Declaration by the Chairman-in-Office at the December 2004 Ministerial Council, it stated that: "the Russian party would like to point out that, given the thematic and geographic divisions that continue to pervade the Organization's activities and the double standard commonly applied, the question of the OSCE's usefulness and its ability to respond appropriately to modern challenges and satisfy the interests and real needs of the participating states is becoming more pressing then ever before" [translation]. See the *Declaration of the Delegation of the Russian Federation*, 12th Meeting of the OSCE Ministerial Council, Sofia, 6 and 7 December 2004, p. 75 (http://194.8.63.155/documents/mcs/2005/02/4324_en.pdf).

In response to its continuing structural problems, the Sofia Ministerial Council set up a "Panel of Eminent Persons" to propose a longer-term vision of the OSCE's strategic development, but mainly to respond to Russia's demands without having the Organization fall hostage. The Panel's report, entitled *Common Purpose*,[14] was tabled before the Permanent Council on 27 June 2005. A consultation process was then initiated to prepare a draft project for reform, which will be submitted for adoption at the Ljubljana Ministerial Council in December 2005.

The mandate of the Panel of Eminent Persons was to "review the effectiveness of the Organization, its bodies and structures and provide an assessment in view of the challenges ahead. The Panel will make recommendations on measures in order to meet these challenges effectively."[15] Overall, the nature of the problems faced by the Organization, and the OSCE's strengths, are clearly described in the Panel's report. However, the recommendations either remain highly general, making it difficult to assess their actual impact, or involve administrative reforms that, while significant, do not reflect the original concern that the Organization's very existence may be at risk.

The report contains three parts: the first one analyzes the comparative advantages of the Organization, the second reviews the relations between the three dimensions of the OSCE's concept of security (politico-military; economic and environmental; and human), and the third proposes some appropriate structural changes.

The report outlines the key characteristics that distinguish the OSCE from other organizations in Europe: its broader and inclusive "Vancouver to Vladivostok" composition; its global approach to security; and its field activities. Its main recommendations include the following:

- strengthen relations between the OSCE and other international organizations, in particular the UN and the Council of Europe, in areas where the OSCE can add value;
- create linkages among the activities and structures related to each of the three dimensions of security;
- refocus activities in the economic and environmental dimension to facilitate the channelling of financial resources from better-funded international organizations, rather than setting up autonomous projects for which the OSCE does not have sufficient resources;

---

(14) *Common Purpose: Towards a More Effective OSCE*, 27 June 2005 (http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf).

(15) OSCE Ministerial Council, *Establishment of a Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, Decision No. 16/04, Sofia, 7 December 2004.

- standardize election monitoring procedures and develop the expertise acquired by the OSCE in this area;
- acquire a legal status that would enable the OSCE to become a fully fledged international organization;
- develop clear long-term priorities and thereby strengthen the visibility and responsibilities of the Secretary General in operational support, especially field activities;
- preserve the consensus rule and identify countries that block consensus;
- refocus the Ministerial Council on political declarations and away from the analysis of reports and the resolution of current problems, which the Permanent Council could look after; and
- improve the effectiveness of field activities, especially with regard to: the clarity of the mandates agreed with the host country; accountability; and transparency in the selection of Heads of Mission.

Expectations were very high during the Ministerial Council meeting in Ljubljana in December 2005. A number of states would have liked to have seen some of the recommendations made by the Panel of Eminent Persons adopted and integrated into a general political declaration. This would have given fresh impetus to the Organization by expressing a shared vision of the objectives to be pursued. No consensus was reached and, as an alternative, the Ministerial Council adopted a "Roadmap"[16] which postponed most of the key decisions until the Council meeting in December 2006.

B. The Report to the Parliamentary Assembly

In parallel with the work of the Panel of Eminent Persons, the OSCE's PA, together with the Swiss Institute for World Affairs, conducted its own work on mapping out the Organization's future, and held a colloquium in Washington in June 2005.[17] The Panel's report mentions the PA only once, assigning it a modest role as a vehicle for raising awareness about

---

(16) OSCE Ministerial Council, *Decision No. 17/05, Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, Ljubljana, 6 December 2005 (http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17487_en.pdf).

(17) *Report: Colloquium on "The Future of the OSCE,"* Washington, 5 and 6 June 2005 (http://www.osce.org/documents/pa/2005/06/15378_en.pdf). A report submitted in 2003 by Canada's Clifford Lincoln, when he was serving as Rapporteur of the OSCE's PA General Committee on Political Affairs and Security, provides a great deal more information on the debates that could not be included in the Panel and PA reports. Many of the conclusions in the PA report were likely based on Mr. Lincoln's 2003 report, which can be found on-line (http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?fileid=204).

OSCE activities in the national parliaments of participating states. Naturally, the PA's report takes a very different approach to its role; but it reaches similar conclusions on most of the other issues, including that of enhancing the role of the Secretary General.

The most distinctive aspect of the report is its insistence on the loss of the OSCE's political importance in the eyes of the participating states. This observation is illustrated by the decrease in the position levels of representatives on the Ministerial Council. The report dismisses criticisms about the expansion of the human dimension compared to the politico-military and economic and environmental ones, but nonetheless proposes an increase in activities in the latter two areas, as long as this is not to the detriment of the human dimension. The report recommends that:

- the consensus rule be modified for decisions related to budget, personnel and administration;
- the PA be given a greater role in certain areas of the OSCE's decision-making, including approval of the budget; and
- staff involved in field activities show more professionalism.

The report was ratified by the PA in July 2005, but did not receive much debate. In his statement to the Ministerial Council in Ljubljana in December 2005, Alcee L. Hastings, President of the OSCE Parliamentary Assembly, said that he regretted that it had been impossible to reach a consensus and stated that the entire Organization would benefit from a clear recognition of the Parliamentary Assembly's place and role in the OSCE.

THE OSCE AND CANADA

Canada has been an active participant in the OSCE since the beginning. It is especially appreciative of the link that has been made in the Organization between issues of regional security and the human dimension, in particular good governance and human rights, electoral standards, gender equality, freedom of the media, the rule of law and the fight against discrimination, intolerance and hatred. Canada also shares the OSCE's security objectives, specifically in combating terrorism and traffic in persons, curbing the proliferation of light weapons, and reducing the vulnerability of border and policing infrastructures. Canada has an annual budget of $17.6 million for OSCE activities.

Canada has made significant contributions to election observation activities, notably in the Ukraine and the Central Asian states. In 2004, the Chief Electoral Officer of Canada participated in meetings on the development of electoral standards. Canada's contribution to the OSCE also includes support for:

- OSCE policies on integrating gender equality into its policies;
- the development of a policy on anti-terrorism, and de-mining and military monitoring activities, including the adoption of a Canadian initiative for exchanging information on anti-personnel mines and explosive devices left behind after a conflict;
- the February 2005 conference to review the 1992 Open Skies Treaty, allowing for observation flights to monitor participating states' compliance with military commitments; and
- the funding of programs for Bosnia, Georgia, Tajikistan, and Serbia and Montenegro, through a framework agreement between the Canadian International Development Agency and the OSCE.

However, Canada was critical of the following aspects:

- Russia's resistance to fully respecting the commitments it made at the 1999 Istanbul Summit regarding the withdrawal of its troops from Moldova, a situation that is blocking ratification of the *Adapted Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*;
- the ongoing ambiguity about the OSCE's nature and legal status, and whether it is a conference or an international organization; and
- the fragmentation of OSCE actions against discrimination by targeting Judaism, Islam and a few other specific communities, rather than taking the more global approach favoured by Canada towards all potentially vulnerable communities.

At the Ministerial Council in Ljubljana, Barbara Gibson, Canadian Ambassador to the OSCE, expressed her disappointment with regard to the reforms: "So far, we have not made much progress in articulating anew our clear common purpose in the 21st century."[18] She expressed her support for streamlining the working methods of the Organization by implementing results-driven planning. Canada will chair the Forum for Security Co-operation in

---

(18) *Statement by Ambassador Barbara Gibson, Head of the Delegation of Canada to the 13th OSCE Ministerial Council*, Ljubljana, 5 December 2005 (http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17307_en.pdf).

fall 2006, when its priorities will be improving interactions between the FSC and other OSCE institutions, and strengthening light weapons monitoring programs.

CONCLUSION

The OSCE's future will largely depend on its ability to promote its competitive advantages over the Council of Europe, NATO and the European Union on security issues that are shared by the 55 participating states. This means finding an answer to the question: "With regard to security, what would happen between Vancouver and Vladivostok if the OSCE no longer existed?" The answer, whether or not it would justify the continued existence of the Organization, will certainly depend on the value that the participating states put on its very composition. Will they consider that there is merit to maintaining a single forum that brings together Europe, Eurasia and North America – in other words, the entity (with the exception of Australia and New Zealand) commonly referred to as the "West"?

APPENDIX 1

OSCE PARTICIPATING STATES[1]

THE OSCE PARTICIPATING STATES

- Albania
- Andorra
- Armenia
- Austria
- Azerbaijan
- Belarus
- Belgium
- Bosnia and Herzegovina
- Bulgaria
- Canada
- Croatia
- Cyprus
- Czech Republic
- Denmark
- Estonia
- Finland
- France
- Georgia
- Germany
- Greece
- Holy See
- Hungary
- Iceland
- Ireland
- Italy
- Kazakhstan
- Kyrgyzstan
- Latvia
- Liechtenstein
- Lithuania
- Luxembourg
- the former Yugoslav Republic of Macedonia
- Malta
- Moldova
- Monaco
- Netherlands
- Norway
- Poland
- Portugal
- Romania
- Russian Federation
- San Marino
- Serbia and Montenegro
- Slovakia
- Slovenia
- Spain
- Sweden
- Switzerland
- Tajikistan
- Turkey
- Turkmenistan
- Ukraine
- United Kingdom
- United States of America
- Uzbekistan

PARTNERS FOR CO-OPERATION

- Afghanistan
- Japan
- Republic of Korea
- Thailand
- Mongolia

MEDITERRANEAN PARTNERS FOR CO-OPERATION

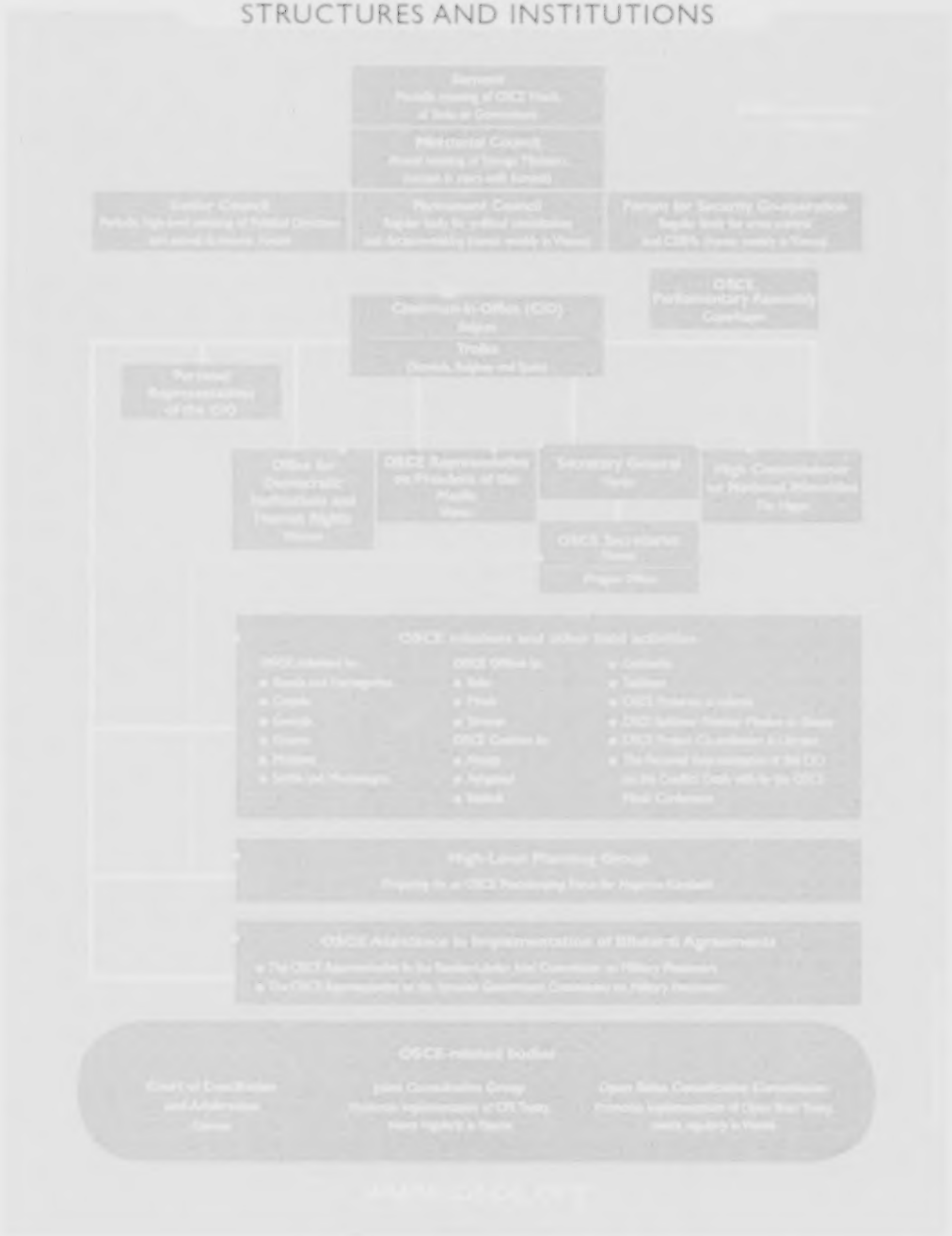
- Algeria
- Egypt
- Israel
- Jordan
- Morocco
- Tunisia

---

(1) Source: OSCE, Factsheet, *What is the OSCE?* http://www.osce.org/publications/sg/2004/11/13554_53_en.pdf.

APPENDIX 2

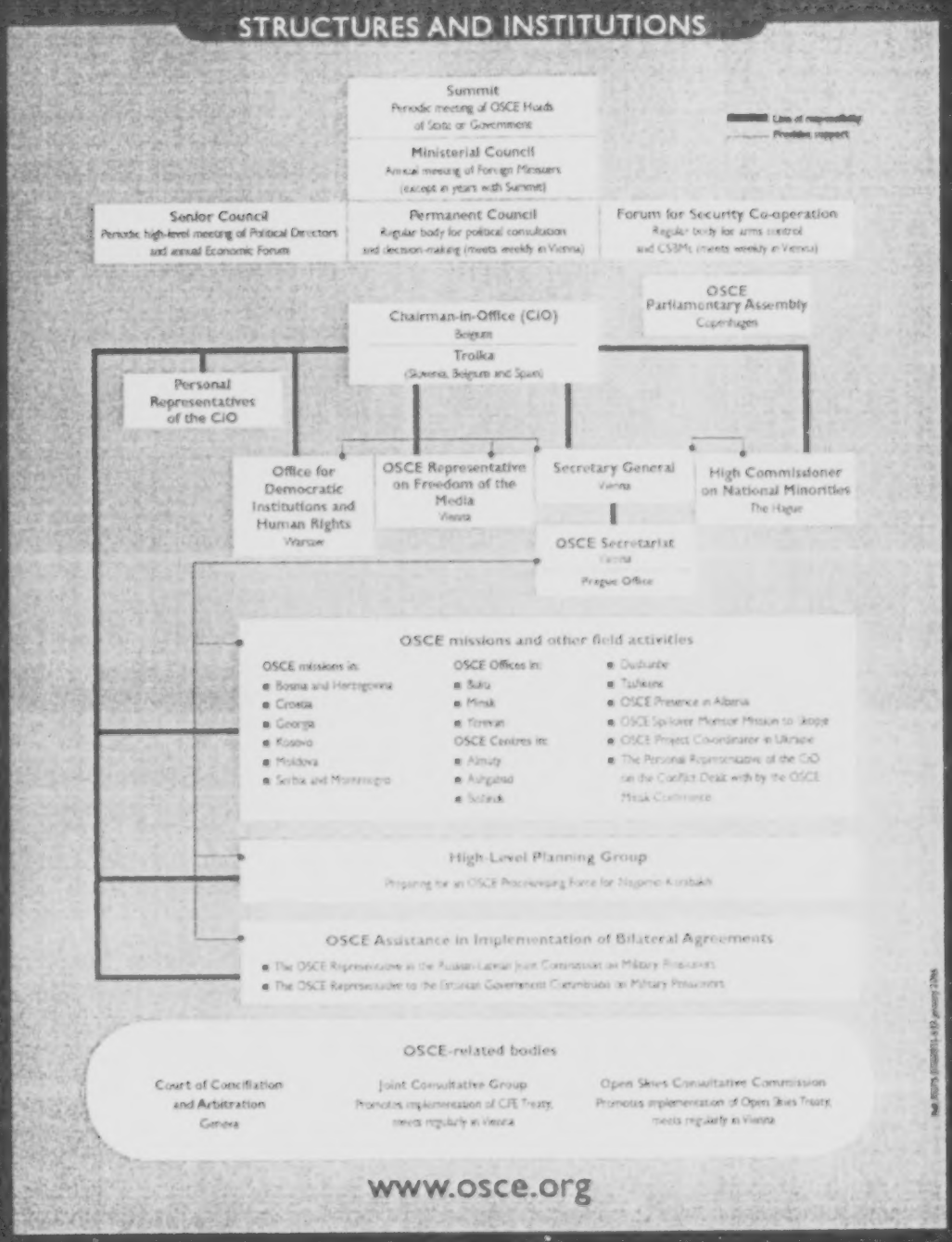
OSCE ORGANIZATION CHART[1]



(1) Source: OSCE, Factsheet, *What is the OSCE?* http://www.osce.org/publications/sg/2004/11/13554_53_en.pdf

APPENDIX 2

OSCE ORGANIZATION CHART[1]


STRUCTURES AND INSTITUTIONS
Summit
Periodic meeting of OSCE Heads of State or Government
Ministerial Council
Annual meeting of Foreign Ministers (except in years with Summit)
Senior Council
Periodic high-level meeting of Political Directors and annual Economic Forum
Permanent Council
Regular body for political consultation and decision-making (meets weekly in Vienna)
Forum for Security Co-operation
Regular body for arms control and CSBMs (meets weekly in Vienna)
OSCE Parliamentary Assembly
Copenhagen
Chairman-in-Office (CiO)
Belgium
Troika
(Slovenia, Belgium and Spain)
Personal Representatives of the CiO
Office for Democratic Institutions and Human Rights
Warsaw
OSCE Representative on Freedom of the Media
Vienna
Secretary General
Vienna
High Commissioner on National Minorities
The Hague
OSCE Secretariat
Vienna
Prague Office
OSCE missions and other field activities
OSCE missions in:
Bosnia and Herzegovina
Croatia
Georgia
Kosovo
Moldova
Serbia and Montenegro
OSCE Offices in:
Baku
Minsk
Yerevan
OSCE Centres in:
Almaty
Ashgabad
Bishkek
Dushanbe
Tashkent
OSCE Presence in Albania
OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje
OSCE Project Coordinator in Ukraine
The Personal Representative of the CiO on the Conflict Dealt with by the OSCE Minsk Conference
High Level Planning Group
Preparing for an OSCE Peacekeeping Force for Nagorno-Karabakh
OSCE Assistance in Implementation of Bilateral Agreements
The OSCE Representative to the Russian-Latvian Joint Commission on Military Pensioners
The OSCE Representative to the Estonian Government Commission on Military Pensioners
OSCE-related bodies
Court of Conciliation and Arbitration
Geneva
Joint Consultative Group
Promotes implementation of CFE Treaty, meets regularly in Vienna
Open Skies Consultative Commission
Promotes implementation of Open Skies Treaty, meets regularly in Vienna
www.osce.org

(1) Source: OSCE, Factsheet, *What is the OSCE?* http://www.osce.org/publications/sg/2004/11/13554_53_en.pdf

PRB 05-22F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

L'OSCE (ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE) EN 2006

Jean-Rodrigue Paré
Division des affaires politiques et sociales

Le 12 septembre 2005
Révisé le 9 février 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

APERÇU DE L'OSCE 1

DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION 2

SPÉCIFICITÉ DE L'ORGANISATION 3

A. Un forum inclusif 3
B. Une approche globale et coopérative 4

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE 5

A. Sommets 5
B. Conseil ministériel 6
C. Conseil permanent 6
D. Présidence 7
E. Secrétariat 7
F. Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS) 8
G. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) 8
H. Forum économique 9
I. Haut commissaire pour les minorités nationales (HCNM) 9
J. Représentant pour la liberté des médias 9
K. Assemblée parlementaire 10

OPÉRATIONS SUR LE TERRAIN 10

A. Europe du Sud-Est 11
B. Europe de l'Est 11
C. Caucase 11
D. Asie centrale 12

RÉFORME DE L'OSCE 12

A. Le « Panel de personnes éminentes » 14
B. Le Rapport de l'Assemblée parlementaire 16

L'OSCE ET LE CANADA 17

CONCLUSION 19

ANNEXE 1: ÉTATS PARTICIPANTS DE L'OSCE
ANNEXE 2 : ORGANIGRAMME DE L'OSCE

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'OSCE (ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE) EN 2006

APERÇU DE L'OSCE[1]

Créée en 1975 sous le nom de « Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe » (CSCE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a acquis son appellation actuelle lors du Sommet de Budapest en décembre 1994. Les « participants » de l'OSCE, actuellement au nombre de 55, sont « tous les États européens, les États-Unis et le Canada »[2], soit la zone « de Vancouver à Vladivostok ». Les négociations ayant été entreprises à l'origine entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, les États d'Amérique du Nord en font donc partie, de même que tous les États issus du démantèlement de l'Union soviétique. Onze autres États de la région méditerranéenne et d'Asie se sont ajoutés comme observateurs, sous le vocable de « Partenaires pour la coopération ». L'organisation se définit comme un instrument de premier recours pour l'alerte précoce, la prévention des conflits, la gestion des crises et le relèvement après un conflit dans sa région[3]. Elle est également reconnue en tant qu'accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, ce qui signifie que les membres des Nations Unies qui sont membres d'un tel accord régional « doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité »[4].

---

(1) Pour un aperçu plus détaillé des activités de l'OSCE et de ses différentes composantes, voir le *OSCE Handbook*, disponible en anglais et en russe (http://www.osce.org/item/13858.html).

(2) *Recommandations finales des consultations de Helsinki sur la question de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, Helsinki, 3 juillet 1973, par. 54 (http://www.osce.org/documents/mcs/1975/01/4136_fr.pdf).

(3) Voir CSCE, *Document de Budapest 1994. Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle*, « Déclaration du Sommet de Budapest », par. 8, 5 décembre 1994 (http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_fr.pdf).

(4) *Charte des Nations Unies*, chapitre VIII, art. 52, par. 2 (http://www.un.org/french/aboutun/charte/index.html). Le Conseil de sécurité peut également utiliser de tels accords régionaux pour appliquer des mesures coercitives qu'il aurait adoptées.

Le budget 2006 de l'Organisation est de 168,2 millions d'euros, dont près des trois quarts seront affectés aux opérations sur le terrain dans 16 États. Environ 3 500 personnes travaillent pour l'OSCE, dont environ 500 dans ses différentes institutions et 3 000 dans les opérations sur le terrain. Le quart de l'ensemble du personnel de l'organisation est composé d'employés en détachement dont la rémunération est habituellement prise en charge par leur pays d'origine.

DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION

Depuis le milieu des années 1960, l'URSS réclamait la tenue d'une conférence sur les problèmes européens entre les pays membres du Pacte de Varsovie et ceux de l'OTAN, mais à condition que soient exclus les États-Unis et le Canada, ce que l'Alliance a refusé[5]. Les Soviétiques désiraient ardemment une reconnaissance définitive des frontières issues du partage de la Seconde Guerre mondiale. En contrepartie, les membres de l'OTAN souhaitaient obtenir des concessions sur le respect des droits de la personne, particulièrement sur la mobilité des personnes. Le climat de « Détente » aidant, les négociations sur la tenue d'une « Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe » ont été lancées en 1972 et ont abouti à la signature par Leonid Brejnev et Gerald Ford de l'*Acte final de Helsinki* en 1975[6]. Ce document a reconnu l'inviolabilité des frontières européennes, l'indépendance politique des États signataires et leur engagement à ne pas recourir à la force pour régler leurs conflits. Il a également fait la promotion de la coopération économique, scientifique et technologique, et consacré l'adhésion de l'ensemble des pays au respect des droits de la personne et des libertés fondamentales. Jusqu'en 1990, des réunions et des conférences ont complété et renforcé les engagements des États participants, tout en examinant périodiquement leur mise en œuvre.

Avec la fin de la guerre froide, la CSCE a dû redéfinir son rôle. Lors du Sommet de Paris de novembre 1990, l'organisation a décidé de se doter d'institutions permanentes et de capacités opérationnelles. Adoptée lors de ce Sommet, la *Charte de Paris pour une nouvelle*

---

(5) Voir à ce sujet la *Déclaration du Conseil de l'Atlantique Nord sur le développement futur des relations entre l'Est et l'Ouest*, 4 et 5 décembre 1969 : Des progrès dans les négociations et les discussions se rapportant aux problèmes fondamentaux de la sécurité européenne « aideraient à assurer le succès de toute conférence réunie pour discuter et négocier les problèmes importants de la coopération et de la sécurité en Europe et à laquelle participeraient bien entendu les membres nord-américains de l'Alliance », par. 14 (http://www.nato.int/docu/commf/c6912041.htm).

(6) *Acte final de Helsinki*, 1975 (http://www.osce.org/documents/mcs/1975/01/4136_fr.pdf).

Europe était animée d'un enthousiasme triomphant qui tranchait sur la modération des documents issus des réunions précédentes. La Charte prévoyait la création d'un Secrétariat permanent à Prague (transféré à Vienne deux ans plus tard), d'un Centre de prévention des conflits à Vienne ainsi que d'un Bureau des élections libres à Varsovie (qui a été rebaptisé Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme), et proposait la mise sur pied d'une assemblée parlementaire de la CSCE[7].

Conçue au départ comme un forum de négociations entre blocs politiques, l'Organisation se présentait désormais comme celle qui pouvait soutenir la transition démocratique des pays du défunt bloc soviétique : « L'Europe se libère de l'héritage du passé. Le courage des hommes et des femmes, la puissance de la volonté des peuples et la force des idées de l'*Acte final de Helsinki* ont ouvert une ère nouvelle de démocratie, de paix et d'unité »[8]. De nombreux États membres ont perçu ce triomphalisme comme un paternalisme trop assuré de la part des États de l'Ouest envers les pays qui échouent au test démocratique.

En 1994, reconnaissant que la CSCE n'était plus seulement une Conférence, le Sommet de Budapest a convenu d'en changer l'appellation en « Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe » (OSCE). Ses capacités opérationnelles continueront de se développer par la suite.

SPÉCIFICITÉ DE L'ORGANISATION

L'OSCE n'est pas une organisation internationale au sens strict du droit international, c'est-à-dire que les résolutions adoptées ne lient pas les pays signataires sur le plan juridique. Cela peut être considéré comme une faiblesse de l'Organisation, dont les décisions ne peuvent au mieux qu'avoir un pouvoir d'influence, mais plusieurs voient là une force, puisqu'elle peut ainsi conserver sa souplesse et demeurer un forum ouvert où les points de vue minoritaires peuvent s'exprimer en toute liberté.

A. Un forum inclusif

C'est avant tout sa composition qui donne sa qualité spécifique à l'OSCE, en particulier la présence des États-Unis et du Canada comme membres à part entière d'une

---

(7) Voir *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, 1990 (http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_fr.pdf).

(8) *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, 1990, p. 1.

organisation traitant des enjeux de l'Europe. De plus, même si les États membres ont pris des engagements, en particulier envers la promotion des droits de la personne et de la démocratie, nul d'entre eux ne peut être exclu à moins de commettre des violations graves et durables. L'OSCE privilégie le dialogue inclusif plutôt que l'admission sélective. Elle permet ainsi le maintien d'un canal de communication sur des questions essentielles de sécurité entre les pays occidentaux et les États jugés moins exemplaires sur le plan démocratique. Elle favorise de même les échanges entre l'Union européenne et les États européens d'Asie centrale (Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizistan) qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Ce dernier, avec ses objectifs différents et les critères d'admissibilité beaucoup plus stricts qui en découlent, ne peut offrir une telle ouverture. Alors que le Conseil de l'Europe vise avant tout l'harmonisation des pratiques démocratiques des États membres, l'OSCE vise à favoriser le développement d'une immense zone géographique exempte de conflits, peu importe la qualité démocratique des participants. Cependant, à mesure que s'établit de fait une zone démocratique dans l'espace géographique de l'OSCE et que s'estompent les tensions héritées de la guerre froide, la question de la pertinence de l'Organisation a été soulevée par plusieurs pays. La Russie en particulier a souvent accusé les États nord-américains et ouest-européens d'utiliser l'OSCE pour s'ingérer dans les affaires internes des pays de la Communauté des États indépendants et d'appliquer « deux poids, deux mesures », divisant l'Ouest et l'Est de l'Europe.

B. Une approche globale et coopérative

Les résolutions et les activités de l'Organisation découlent d'une conception originale de la sécurité qui est « globale », en ce sens qu'elle dépasse le seul cadre politico-militaire. Dans la *Charte de sécurité européenne* adoptée lors du Sommet d'Istanbul en novembre 1999, les chefs d'État ou de gouvernements des États membres de l'OSCE se sont engagés à « [traiter] les dimensions humaine, économique, politique et militaire de la sécurité comme un tout »[(9)]. Toutes les formes de collaboration pacifique entre pays participants sont considérées comme étant de nature à réduire les risques de conflit à l'intérieur de la région, que ce soit des mesures de promotion et de défense des droits de la personne, de contrôle des armements, d'échanges culturels, de stratégies policières, de soutien aux échanges commerciaux, de lutte au trafic ou de protection de l'environnement. Cette approche globale existe depuis les

(9) *Charte de sécurité européenne*, par. 9, dans le *Document d'Istanbul 1999*, p. 1 à 46 (http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_fr.pdf).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Consultations de Helsinki en 1973, mais a été redéfinie en même temps que le mandat de l'Organisation au cours des années 1990.

L'approche de l'OSCE est également dite « coopérative », en ce sens que les 55 États jouissent tous d'un statut égal. Les décisions sont prises par consensus plutôt que par vote majoritaire. Dans des cas extrêmes, la règle dite du « consensus moins un » peut être invoquée lors de violations graves des principes de l'Organisation. Cette règle n'a cependant été utilisée qu'une seule fois, en 1992, contre l'ex-Yougoslavie, et le pays a été réadmis en tant que Serbie et Monténégro après les élections de l'automne 2000.

Cette volonté de privilégier la médiation reflète bien le contexte de guerre froide dans lequel l'organisation est née, puisque son objectif était de rapprocher les deux blocs. Aujourd'hui, cet esprit de coopération constitue une force pour certains et une faiblesse pour d'autres. Il est une force en ce sens que les résolutions adoptées, en définissant les termes de positions auxquelles ne s'oppose aucun des pays de cette immense région, possèdent une solide légitimité et un réalisme politique qui peuvent constituer le point de départ de nombreuses négociations bilatérales ou multilatérales. Il est une faiblesse dans la mesure où un accord qui fait l'unanimité sur un sujet peut être bloqué par un pays désirant marchander des concessions sur un autre sujet. À moins d'une crise majeure, il est donc quasi impossible pour l'OSCE d'adopter une résolution condamnant l'un de ses membres.

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

Après la fin de la guerre froide, l'OSCE a développé ses institutions et ses capacités opérationnelles en raison d'exigences ponctuelles souvent urgentes, et non dans le cadre d'un plan stratégique élaboré dans une perspective à long terme. Cela a donné naissance à plusieurs structures ad hoc dont le fonctionnement s'est plus ou moins rationalisé au fil des années. C'est à partir de la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* de 1990 que la charpente institutionnelle de l'OSCE s'est mise en place.

A. Sommets

Les Sommets sont la plus haute instance de l'OSCE. Les chefs d'États ou de gouvernements de l'OSCE se sont réunis à plusieurs reprises pour définir les priorités de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Organisation et lui donner une orientation au plus haut niveau politique. Après le sommet fondateur de Helsinki en 1975, d'autres se sont tenus tous les deux ou trois ans au cours des années 1990, de manière à concrétiser la réforme de l'OSCE après la fin de la guerre froide. Le dernier sommet s'est tenu à Istanbul en 1999. Plusieurs documents déterminants y ont été adoptés, dont la *Charte de sécurité européenne*, l'adaptation du *Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe*, ainsi que le *Document de Vienne 1999 sur les mesures de confiance et de sécurité*.

Depuis la stabilisation du conflit en ex-Yougoslavie, la permanence des institutions de l'OSCE a rendu les Sommets moins nécessaires, bien que des menaces importantes puissent en justifier la convocation.

B. Conseil ministériel

Les années où aucun sommet n'est prévu, les ministres des Affaires étrangères de l'OSCE ou leurs représentants se réunissent afin d'examiner conjointement les activités de l'Organisation et de prendre les décisions appropriées. Lorsqu'il est possible d'atteindre le consensus, une déclaration ministérielle commune est adoptée. Une telle déclaration porte une grande force de légitimité, mais il a été impossible d'aboutir à un consensus lors des trois derniers conseils ministériels. En décembre 2005, le Conseil ministériel s'est tenu à Ljubljana en Slovénie. Faute d'une déclaration ministérielle commune, quelques documents et déclarations particulières ont été adoptés, ainsi que 19 décisions sur des sujets précis. La plus importante d'entre elles porte sur le renforcement de l'efficacité de l'OSCE et constitue une « feuille de route » devant aboutir à l'adoption de recommandations concrètes sur la réforme de l'Organisation lors du prochain Conseil ministériel, qui se tiendra en Belgique en décembre 2006. Nombreux sont les États participants, dont le Canada, qui auraient souhaité que certaines recommandations puissent être adoptées dès 2005.

C. Conseil permanent

En tant que principal organe permanent de l'OSCE, le Conseil permanent est chargé des consultations et de la prise de décisions sur le plan politique. Ses membres, les représentants permanents des États participants, se réunissent une fois par semaine au Centre de congrès de la Hofburg, à Vienne. La nature régulière de ses activités permet au Conseil

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permanent de maintenir les canaux de communication ouverts entre les États membres. La présidence du Conseil permanent échoit au pays qui assure la présidence de l'OSCE. En 2006, elle sera assurée par l'ambassadeur belge Bertrand de Crombrugghe.

D. Présidence

La présidence de l'OSCE change tous les ans, la fonction de « Président en exercice » étant assumée à tour de rôle par les ministres des Affaires étrangères des différents États participants. Le Président en exercice est assisté dans sa tâche par son prédécesseur et par son successeur. Ensemble, ils forment la Troïka.

Le Président en exercice est investi de l'ensemble des responsabilités exécutives qui touchent l'Organisation, y compris la coordination des activités en cours de l'OSCE. En sa fonction de diplomate en chef de l'Organisation, il est secondé par le Secrétariat et son Secrétaire général. Le Président en exercice a également la possibilité de désigner des *représentants personnels* ou *spéciaux* pour traiter de questions ou situations précises.

Karel De Gucht, ministre des Affaires étrangères de Belgique, est Président en exercice pour l'année 2006 et succède à Dimitrij Rupel de Slovénie. L'Espagne assumera la présidence en 2007 et la Finlande en 2008.

E. Secrétariat

Placé sous la direction du Secrétaire général, le Secrétariat fournit le soutien opérationnel nécessaire à l'Organisation. Son mandat comporte le soutien apporté aux activités sur le terrain de l'OSCE; le maintien des contacts avec les organisations internationales et non gouvernementales; la coordination des activités économiques et environnementales de l'OSCE; l'organisation de ses activités politico-militaires; la gestion du personnel ainsi que des questions administratives et financières; l'organisation des services linguistiques et de conférence; la gestion des équipements informatiques ainsi que la diffusion des informations au public et à la presse.

Le Français Marc Perrin de Brichambaut a été nommé en juin 2005 au poste de Secrétaire général pour un mandat de trois ans. Il a succédé au Slovaque Ján Kubiš, qui occupait cette position depuis 1999.

F. Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS)

Instituée lors du Sommet de Helsinki en 1992, cette instance possède un pouvoir décisionnel autonome sur les principaux engagements liés à la dimension politico-militaire de l'OSCE. Le Forum réunit une fois par semaine à Vienne les hauts fonctionnaires représentant les États participants et aborde les questions liées au contrôle des armements, ainsi que les mesures de confiance et de sécurité, notamment la notification préalable d'activités militaires et leur observation. Il surveille également l'application par les États des engagements pris lors des réunions de l'OSCE.

L'une des questions les plus importantes à l'ordre du jour du Forum est la gestion et la sécurité des stocks d'armes légères et de petit calibre. En février 2006 s'est également tenu un Séminaire de haut niveau sur l'adaptation des doctrines militaires à l'évolution des menaces, des formes de conflits et des nouvelles technologies.

G. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)

Le BIDDH est la principale institution chargée de la dimension humaine des activités de l'OSCE. Créé lors du Sommet de Paris en 1990, il a son siège à Varsovie et emploie une centaine de personnes. Le Bureau est le centre de coordination des multiples activités de surveillance d'élections auxquelles participe l'OSCE. Il met également en place des programmes de consolidation des institutions démocratiques dans les États participants qui en font la demande et offre son soutien aux opérations sur le terrain lorsque leur mandat est lié à la dimension humaine. Il organise de plus de nombreux ateliers de formation pour les administrations publiques, les ONG et le personnel de l'OSCE. Il est également chargé du programme visant l'intégration des Roms et des Sintis (gitans) au sein des sociétés dans lesquelles ils vivent.

Par l'entremise du BIDDH, l'OSCE mène à bien des projets d'aide au bon déroulement d'élections allant de la préparation au suivi de ces dernières, en passant par l'implantation de mesures de soutien à la participation des femmes au processus électoral. Dix missions de surveillance ont été déployées en 2005, et 15 en 2004. Pour 2006, les missions les plus attendues sont celles qui se dérouleront en Ukraine et au Bélarus (anciennement Biélorussie) en mars. Une équipe de l'OSCE a également observé les élections canadiennes en janvier 2006 et devrait déposer son rapport au printemps.

H. Forum économique

Il se réunit une fois par an à Prague afin d'aborder les questions liées à la dimension économique et environnementale des activités de l'OSCE. Son rôle est proportionnellement moins considérable que celui du BIDDH, pour la dimension humaine, ou du FCS, pour la dimension politico-militaire. Cela tient pour une bonne part au fait que la dimension économique et environnementale a été prise en charge par le Secrétariat et son Bureau du coordinateur des activités économiques et environnementales, qui compte une douzaine d'employés. En ce sens, la dimension économique et environnementale de l'OSCE a reçu moins d'attention que les deux autres dimensions. La présidence belge a clairement manifesté son intention de donner en 2006 un nouvel essor à la coopération dans le domaine de l'économie et l'environnement au sein de l'OSCE, en mettant l'accent sur la coopération régionale en matière de transport dans les Balkans, le Caucase du Sud et l'Asie centrale, ainsi qu'en renforçant les actions portant sur la sécurité du transport.

I. Haut commissaire pour les minorités nationales (HCNM)

Le HCNM, dont le bureau se trouve à la Haye, s'efforce de résoudre au plus tôt les tensions d'ordre ethnique susceptibles de mettre en danger la paix, la stabilité ou les relations amicales unissant les États participants de l'OSCE. Jouissant d'une très grande indépendance, il agit de son propre chef et n'a pas besoin d'une décision officielle pour intervenir. Le Suédois Rolf Ekéus occupe le poste depuis 2001. L'efficacité de ses interventions de nature discrète a été saluée à plusieurs reprises, mais n'est pas de nature à obtenir une grande couverture médiatique. Il a publié en février 2006 ses recommandations très attendues sur le travail des forces policières dans les sociétés multiethniques.

J. Représentant pour la liberté des médias

Créé en 1997, son rôle est d'observer les développements intervenant dans le domaine des médias au sein des États participants de l'OSCE, de donner une alerte précoce en cas de violation de la liberté d'expression, et de soutenir les États membres dans la mise en œuvre de leurs engagements en matière de liberté d'expression et des médias. Le Hongrois Miklos Haraszti occupe le poste depuis mars 2004. Il a fait de nombreuses représentations afin que les accusations de libelle soient retirées du droit criminel. Récemment, il est intervenu dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le cadre des événements entourant les caricatures de Mahomet pour soutenir le principe de la liberté de presse. En 2005, ses interventions les plus importantes ont été en Azerbaïdjan, après les élections de novembre pour condamner les attaques contre des journalistes, et au Bélarus pour dénoncer la détérioration de la situation de la presse écrite. Il est également intervenu en Allemagne et aux États-Unis.

K. Assemblée parlementaire

L'Assemblée parlementaire (AP) de l'OSCE est une organisation indépendante, avec son financement distinct, qui possède un pouvoir d'influence non décisionnel sur les activités de l'OSCE. Plus de 300 parlementaires nommés par leurs parlements respectifs se réunissent deux fois par an pour débattre d'un grand nombre de questions relatives à l'OSCE. Les parlementaires produisent des déclarations, des rapports et émettent des recommandations destinées à leurs gouvernements, leurs parlements et la société civile, concernant les trois dimensions de l'action de l'OSCE. Les décisions de l'AP se prennent par vote majoritaire plutôt que par consensus.

L'AP joue un rôle clé dans l'observation d'élections dans la région de l'OSCE et envoie régulièrement des délégations parlementaires auprès des opérations sur le terrain. L'Américain Alcee L. Hastings est président de l'AP depuis juillet 2004. Son Secrétaire général est l'Américain Spencer Oliver depuis janvier 1993, soit depuis le début de l'Organisation. Il a été renommé pour un mandat de cinq ans en juillet 2005.

OPÉRATIONS SUR LE TERRAIN

Les opérations sur le terrain dans 16 États accaparent près de 75 p. 100 du budget de l'OSCE. Dans la foulée de sa réforme des années 1990, l'Organisation soutient la transition démocratique des pays qui étaient communistes avant le démantèlement du Bloc de l'Est. Elle ne possède donc pas de missions en Europe de l'Ouest ou en Amérique du Nord, fait qui est fréquemment utilisé par la Russie comme un argument démontrant que l'Organisation applique « deux poids, deux mesures » dans ses relations avec les États participants, alors qu'elle prétend être coopérative et égalitaire. L'OSCE rétorque que ses opérations découlent d'engagements contractés de manière consensuelle et à l'invitation des pays eux-mêmes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Europe du Sud-Est

Lorsque la CSCE a entrepris sa réforme pour devenir l'OSCE au début des années 1990, elle s'est dotée de capacités opérationnelles qu'elle a été appelée à déployer à la suite de l'éclatement du conflit en ex-Yougoslavie. Les six missions de l'OSCE en Europe du Sud-est accaparent la moitié du budget de l'Organisation, dont 37 millions d'euros pour la seule mission du Kosovo.

Créée en 1999, la mission de l'OSCE au Kosovo fait partie de la « Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo » (MINUK). Elle a la responsabilité du troisième de quatre piliers, soit celui de la démocratisation et de la création d'institutions[10]. L'OSCE contribue également de manière très importante aux efforts de la communauté internationale dans les autres républiques de l'ex-Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie et Monténégro, et Macédoine). En Albanie, une présence plus modeste assiste le gouvernement dans sa réforme des institutions législatives et judiciaires.

B. Europe de l'Est

Les trois missions en Europe de l'Est (Bélarus, Ukraine et Moldova [aussi appelée Moldavie]) sont beaucoup plus modestes, avec un budget global de 4 millions d'euros. La mission au Bélarus a comme priorité la dimension économique et environnementale par la création d'un climat propice au développement de PME et l'élaboration d'un plan de surveillance de la qualité de l'eau. La mission en Moldova cherche à atténuer les tensions entre la région slave à majorité russophone de Transnistrie où les roumanophones (Moldaves) ont un accès difficile aux écoles. La mission en Ukraine s'occupe essentiellement du renforcement des institutions démocratiques, de la réforme du système pénal et du soutien au développement économique.

C. Caucase

La mission de l'OSCE en Géorgie est la troisième mission en importance (après celles du Kosovo et de Bosnie-Herzégovine). Elle sert de médiateur dans le conflit entre

---

(10) L'ONU est directement responsable de l'administration civile (pilier I), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'assistance humanitaire (pilier II), et l'Union européenne, de la reconstruction économique (pilier IV).

la Géorgie et ses régions autonomes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, en plus de former les gardes chargés de la surveillance des zones frontalières. Elle est également active dans tous les autres aspects de son champ de compétences : consolidation du système électoral et des institutions démocratiques, contrôle des armes légères, lutte anti-terroriste, formation des forces policières, lutte contre la corruption et le trafic des êtres humains, gestion environnementale de l'eau potable, formation des enseignants sur les droits de la personne dans les zones de tension.

Les autres missions de la région, en Azerbaïdjan et en Arménie, sont moins importantes, mais impliquent tout de même un grand nombre d'activités dont l'organisation des forces de police, la gestion environnementale, la lutte contre la corruption et la promotion des réformes électorales.

D. Asie centrale

Les cinq missions de l'OSCE en Asie centrale sont modestes, mais couvrent l'ensemble du champ d'activités de l'organisation. Au Kazakhstan, des actions plus spécifiques sont menées dans le domaine environnemental, en particulier pour contrer les déversements pétroliers dans la mer Caspienne et pour sensibiliser la population aux dangers des sites contaminés par les essais nucléaires. Des activités du même type sont menées au Kirghizistan, avec un accent particulier sur les réformes démocratiques à la suite des élections de juillet 2005. Au Tadjikistan, la priorité sera le soutien aux initiatives de réforme démocratique, à la suite des élections de février et mars 2005 au cours desquelles de nombreuses irrégularités ont été soulevées par la mission d'observation de l'OSCE. En Ouzbékistan, l'OSCE a, entre autres, assisté les autorités dans l'élaboration d'un projet de loi facilitant la migration intérieure et formé des arbitres devant œuvrer à la médiation des différends commerciaux entre entrepreneurs. De plus, de nombreux États, dont le Canada, continuent à faire pression pour qu'une enquête internationale soit ouverte sur les événements tragiques qui se sont déroulés à Andijan en mai 2005. Au Turkménistan, la rigidité du gouvernement ne permet à l'OSCE de mener que des activités de sensibilisation, notamment sur le plan environnemental, et de maintenir le dialogue avec les autorités.

RÉFORME DE L'OSCE

Depuis que l'OSCE s'est dotée de mécanismes institutionnels permanents au début des années 1990, elle semble se trouver dans un état de réflexion permanente sur son rôle

et sa pertinence. Cette situation découle en grande partie de l'effritement du pouvoir de négociation de la Russie à mesure que s'étendent l'Union européenne et l'OTAN vers ce qu'elle considérait comme ses zones d'influence. Estimant que ses priorités se reflètent de moins en moins dans les décisions de l'Organisation, la Russie réclame un traitement plus égalitaire en bloquant le consensus et en menaçant de paralyser l'Organisation. La complexification des activités entraîne également des problèmes, puisque la règle du consensus sied mal aux décisions de gestion courante d'une organisation, alors qu'elle a été mise en place pour garantir la légitimité de déclarations politiques.

Il existe de plus une tension soutenue entre le principe, établi dès 1973, de la non-ingérence dans les affaires internes d'un État et certains engagements de la dimension humaine qui ont été précisés au début des années 1990. Avec la fin de la guerre froide, ce sont les conflits internes qui sont apparus comme la plus sérieuse menace pour la sécurité européenne. Les plus importants de ces conflits se sont surtout produits en Yougoslavie ou dans des États faisant à l'origine partie du Pacte de Varsovie. Lorsque des violations des engagements relatifs à la dimension humaine de l'OSCE étaient dénoncées, les États accusés invoquaient les articles de *l'Acte final de Helsinki de 1975* se rapportant à la non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre État[11]. Cette ambiguïté a été levée en 1991, dans le *Document de Moscou* de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, dont le texte final consacre de fait la primauté de la dimension humaine : « [Les États participants] déclarent catégoriquement et irrévocablement que les engagements contractés dans le domaine de la dimension humaine de la CSCE sont un sujet de préoccupation directe et légitime pour tous les États participants et qu'ils ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures de l'État en cause »[12]. Cet engagement consensuel du *Document de Moscou* est venu hanter la Russie par la suite.

---

(11) Ce document fondateur énonce dix « Principes régissant les relations mutuelles des États participants », le Décalogue, auxquels il est souvent fait référence. L'énoncé du sixième de ces principes débute ainsi : « Les États participants s'abstiennent de toute intervention, directe ou indirecte, individuelle ou collective, dans les affaires intérieures ou extérieures relevant de la compétences nationales d'un autre État participant, quelles que soient leurs relations mutuelles ». *Acte final de Helsinki 1975*, p. 5 (http://www.osce.org/documents/mcs/1975/01/4136_fr.pdf). Le septième principe de ce décalogue contient un paragraphe affirmant que « les États participants sur le territoire desquels existent des minorités nationales respectent le droit des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine ». *Ibid.*, p. 6.

(12) *Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE*, 3 octobre 1991, p. 2 (http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_fr.pdf).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pour plusieurs de ses activités, l'OSCE est de plus en concurrence avec d'autres organisations internationales. L'expansion vers l'est de l'Union européenne, de l'OTAN et du Conseil de l'Europe (qui comprend 46 des 55 États participants de l'OSCE) pose parfois un sérieux problème de chevauchement des activités qui remet en question la pertinence même de l'OSCE. Si des mesures de renforcement de la sécurité peuvent plus adéquatement être exercées par l'OTAN, pourquoi les confier à l'OSCE? Il en va de même pour l'Union européenne avec les activités économiques, et pour le Conseil de l'Europe avec les activités de démocratisation. Le principal atout de l'OSCE demeure sa composition et le réalisme de son approche inclusive qui garantit le maintien d'un canal de communication avec l'ensemble des États participants. Cette approche n'est certes pas une garantie de vertu démocratique, mais elle est une condition indispensable au maintien d'une zone de sécurité.

A. Le « Panel de personnes éminentes »

Toutes ces tensions se sont exacerbées en 2004, lorsque le Conseil ministériel de Sofia n'a pas été en mesure d'adopter une déclaration politique consensuelle, surtout en raison du désaccord de la Russie sur le projet de déclaration sur la situation en Ukraine, même si ce projet avait reçu l'accord du gouvernement ukrainien lui-même, ainsi que sur le retrait des bases militaires russes en Géorgie et en Moldova[13].

En réaction à ses difficultés structurelles persistantes, le Conseil ministériel de Sofia a mis sur pied un « Panel de personnes éminentes » chargé de proposer une vision à plus long terme du développement stratégique de l'OSCE, mais surtout de répondre aux exigences de la Russie sans que l'Organisation en devienne l'otage. Le rapport, intitulé *Common Purpose*[14], a été déposé au Conseil permanent le 27 juin 2005. Un processus de consultation a par la suite

---

(13) La Fédération de Russie a émis de nombreux commentaires suggérant qu'elle menace de se retirer de l'OSCE, ce qui ferait perdre à l'Organisation l'une de ses principales sources de légitimité. En réaction à la Déclaration du président en exercice lors du Conseil ministériel de décembre 2004, elle a affirmé : « La partie russe souligne que, compte tenu des dérives thématiques et géographiques qui persistent dans les activités de l'Organisation et de la pratique généralisée de "deux poids, deux mesures", la question de l'utilité de l'OSCE et de sa capacité à répondre de manière appropriée aux défis modernes et à satisfaire aux intérêts et aux besoins réels des États participants se pose avec plus d'acuité que jamais ». *Déclaration de la délégation de la Fédération de Russie*, 12e réunion du Conseil ministériel de l'OSCE, Sofia, 6 et 7 décembre 2004, p. 77 (http://www.osce.org/documents/mcs/2005/02/4307_fr.pdf).

(14) *Common Purpose: Towards a More Effective OSCE*, 27 juin 2005 (http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf).

été mis en place afin qu'un projet de réforme puisse être adopté lors du Conseil ministériel de Ljubljana en décembre 2005.

Le mandat du Panel de personnes éminentes consistait à « passer en revue l'efficacité de l'organisation, de ses institutions et de ses structures, et fournir une appréciation quant aux défis à venir. Le Panel présentera des recommandations sur des mesures susceptibles de surmonter efficacement ces défis »[15]. De manière générale, le constat des problèmes auxquels est confrontée l'Organisation ainsi que ses forces sont clairement établis. En revanche, les recommandations demeurent soit à un haut niveau de généralité qui rend difficile l'évaluation de leurs conséquences effectives, soit liées à une réforme administrative qui, même importante, ne reflète pas le constat initial que l'existence même de l'Organisation est peut-être en jeu.

Le rapport comprend trois parties : la première analyse les avantages comparatifs de l'organisation, la deuxième réévalue les relations entre les trois dimensions de la notion de sécurité de l'OSCE, et la troisième propose les changements structurels appropriés.

Le rapport rappelle les principales caractéristiques qui distinguent l'OSCE des autres organisations en Europe : sa composition élargie et inclusive « de Vancouver à Vladivostok », son approche globale de la sécurité et ses opérations sur le terrain. Parmi les recommandations importantes, on peut noter entre autres :

- l'intensification des relations entre l'OSCE et les autres organisations internationales, en particulier l'ONU et le Conseil de l'Europe, dans les domaines où l'OSCE peut apporter une valeur ajoutée;
- le décloisonnement des activités et des structures liées à chacune des trois dimensions de la sécurité;
- le recentrage des activités de la dimension économique et environnementale vers une canalisation des ressources financières des organisations internationales mieux nanties plutôt que de mettre sur pied des projets autonomes pour lesquels l'OSCE n'a pas les ressources suffisantes;
- la standardisation des procédures de surveillance d'élections et la mise en valeur de l'expertise acquise par l'OSCE dans ce domaine;
- l'acquisition d'un statut légal par lequel l'OSCE deviendrait une organisation internationale à part entière;

---

(15) Conseil ministériel de l'OSCE, *Establishment of a Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, décision n° 16/04, Sofia, 7 décembre 2004.

- l'élaboration de priorités à long terme explicites et le renforcement conséquent de la visibilité et des responsabilités du Secrétaire général dans tous les aspects opérationnels de l'organisation, en particulier les opérations sur le terrain;

- le maintien de la règle du consensus et l'identification des pays qui bloquent le consensus;

- le recentrage des travaux du Conseil ministériel sur la Déclaration politique plutôt que sur l'analyse de rapports et la résolution de problèmes courants dont pourrait se charger le Conseil permanent;

- l'amélioration de l'efficacité des opérations sur le terrain, particulièrement en ce qui concerne la clarté des mandats conclus avec le pays hôte, la reddition de comptes et la transparence dans la sélection des responsables de mission.

Les attentes étaient très élevées lors du Conseil ministériel de Ljubljana en décembre 2005. De nombreux États auraient espéré que certaines des recommandations du « Panel de personnes éminentes » puissent y être adoptées et intégrées à une déclaration politique consensuelle. Cela aurait donné un nouvel élan à l'Organisation en mettant en avant une vision commune des objectifs à poursuivre. La chose ne s'est pas produite et, comme solution de remplacement, le Conseil ministériel de Ljubljana a adopté une « feuille de route »[16] qui reporte au Conseil de décembre 2006 l'essentiel des décisions importantes.

B. Le Rapport de l'Assemblée parlementaire

Parallèlement aux travaux du Panel de personnes éminentes, l'AP de l'OSCE, conjointement avec la Swiss Foundation for World Affairs, a entrepris sa propre démarche de réflexion sur l'avenir de l'Organisation et a tenu un colloque à Washington en juin 2005[17]. Le rapport du Panel ne mentionne qu'une seule fois l'AP, la confinant à un rôle modeste de véhicule de sensibilisation aux activités de l'OSCE auprès des parlements nationaux. Évidemment, le rapport de l'AP adopte une tout autre perspective sur son propre rôle, mais aboutit à des

---

(16) Conseil ministériel de l'OSCE, « Décision n° 17/05. Renforcement de l'efficacité de l'OSCE », Ljubljana, 6 décembre 2005 (http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/ 17487_fr.pdf).

(17) Report of the Colloquium on « The Future of the OSCE », Washington, 5 et 6 juin 2005 (http://www.osce.org/documents/pa/2005/06/15378_en.pdf). Le rapport présenté en 2003 par le Canadien Clifford Lincoln, lorsqu'il était rapporteur de la Commission générale pour les affaires politiques et la sécurité de l'AP de l'OSCE, replace dans une perspective beaucoup plus substantielle les débats dont ne peuvent rendre compte les rapports du Panel et de l'AP. Plusieurs conclusions du Rapport de l'AP en sont vraisemblablement inspirées. Le rapport de M. Lincoln est disponible en ligne (http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?fileid=204).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conclusions similaires sur la majorité des autres questions, dont le renforcement des pouvoirs du Secrétaire général.

L'élément le plus distinctif du rapport est son insistance sur la perte d'importance politique de l'OSCE aux yeux des États participants. Ce constat s'illustre par le rabaissement du niveau hiérarchique des représentants aux réunions du Conseil ministériel. Le rapport rejette les critiques dénonçant l'hypertrophie de la dimension humaine par rapport à la dimension politico-militaire et à la dimension économique et environnementale, mais propose tout de même d'accroître les activités reliées à ces deux dernières, si cet accroissement ne se fait pas au détriment de la dimension humaine. Le rapport recommande aussi :

- la modification de la règle du consensus pour les décisions liées au budget, à l'embauche et à l'administration;
- l'octroi d'un rôle décisionnel à l'AP pour certaines décisions de l'OSCE, dont l'approbation du budget;
- l'amélioration du professionnalisme du personnel impliqué dans les opérations sur le terrain.

Le rapport a été entériné par une résolution de l'AP de juillet 2005, mais n'a pas fait l'objet d'importants débats. Dans son allocution au Conseil ministériel de Ljubljana en décembre 2005, le président de l'Assemblée parlementaire, Alcee L. Hastings, a regretté l'impossibilité d'arriver à un consensus et a fait valoir que l'OSCE gagnerait à reconnaître un rôle accru à son Assemblée parlementaire.

L'OSCE ET LE CANADA

Le Canada participe activement à l'OSCE depuis le début. Il apprécie tout particulièrement le lien établi dans l'Organisation entre les questions de sécurité régionale et les activités de la dimension humaine, en particulier la bonne gouvernance et les droits de la personne, les normes électorales, l'égalité hommes-femmes, la liberté des médias, l'État de droit, et la lutte contre la discrimination, l'intolérance et la haine. Le Canada partage de plus les objectifs de l'OSCE en matière de sécurité, en particulier concernant la lutte contre le terrorisme, le trafic des êtres humains, la prolifération des armes légères et la vulnérabilité des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

infrastructures frontalières et policières. Le Canada consacre un budget annuel de 17,6 millions de dollars aux activités de l'OSCE.

Le Canada a fourni un apport substantiel aux activités d'observation des élections, notamment en Ukraine et dans les États d'Asie centrale. En 2004, le directeur général des élections du Canada a participé aux réunions visant l'élaboration de normes électorales. Parmi les autres aspects de l'action de l'OSCE que le Canada a soutenus, on peut noter :

- les politiques de l'OSCE visant l'intégration d'une perspective d'égalité hommes-femmes dans ses politiques;
- l'élaboration d'une politique anti-terroriste, d'activités de déminage et de vérification militaire, notamment l'adoption d'une initiative canadienne sur l'échange de renseignements concernant les mines antipersonnel et les engins explosifs laissés après un conflit;
- la tenue en février 2005 de la conférence d'examen du Traité « Ciel ouvert » de 1992, permettant l'observation aérienne de l'application des engagements militaires des États participants;
- la signature par l'Agence canadienne de développement international d'un accord-cadre avec l'OSCE pour le financement de programmes destinés à la Bosnie, à la Géorgie, au Tadjikistan et à la Serbie-Monténégro.

Le Canada s'est cependant montré critique sur les aspects suivants :

- la résistance de la Russie à remplir complètement les engagements pris lors du Sommet d'Istanbul de 1999 concernant le retrait de ses troupes de Moldova, une situation qui bloque la ratification de la version adaptée du *Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe*;
- l'ambiguïté qui persiste quant à la personnalité et au statut juridique de l'OSCE, en tant que « conférence » ou « organisation internationale »;
- la fragmentation des actions de l'OSCE contre la discrimination en ciblant le judaïsme, l'Islam et certaines autres collectivités particulières, plutôt que d'adopter l'approche globale que préconise le Canada envers toutes les collectivités potentiellement vulnérables.

Lors du Conseil ministériel de Ljubljana, l'Ambassadeur du Canada à l'OSCE, Barbara Gibson a fait connaître sa déception face aux efforts de réforme : « Jusqu'à présent, nous n'avons guère progressé pour ce qui est de reformuler notre dessein commun pour le

XXI[e] siècle »[18]. Elle a affirmé vouloir soutenir la rationalisation des méthodes de travail de l'OSCE en instaurant un système de planification axé sur les résultats. Le Canada assurera la présidence du Forum pour la coopération en matière de sécurité à l'automne 2006. Les priorités seront l'accroissement des interactions entre le Forum et les autres institutions de l'OSCE, ainsi que le renforcement des programmes de contrôle des armes légères.

CONCLUSION

L'avenir de l'OSCE dépendra en grande partie de sa capacité à faire valoir ses avantages concurrentiels par rapport au Conseil de l'Europe, à l'OTAN et à l'Union européenne elle-même sur les questions de sécurité qui sont communes à l'ensemble des 55 États participants. Cela implique qu'une réponse puisse être donnée à la question : « Sur le plan de la sécurité, que se passerait-il entre Vancouver et Vladivostok si l'OSCE n'existait plus? » La réponse, qu'elle justifie ou non le maintien de l'Organisation, dépendra sans doute de la valeur que les États participants accordent à sa composition même. Jugeront-ils qu'il vaut la peine de réunir en un même forum l'Europe, l'Eurasie et l'Amérique du Nord, c'est-à-dire, outre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, cet ensemble que l'on appelle communément « l'Occident »?

---

(18) « Déclaration de l'Ambassadeur Barbara Gibson, chef de la délégation du Canada au 13[e] Conseil ministériel de l'OSCE », Ljubljana, 5 décembre 2005 (http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17307_fr.pdf).

ANNEXE 1

ÉTATS PARTICIPANTS DE L'OSCE[1]

ETATS PARTICIPANTS DE L'OSCE

- Albanie
- Allemagne
- Etats-Unis d'Amérique
- Andorre
- Arménie
- Autriche
- Azerbaïdjan
- Belgique
- Biélorussie
- Bosnie-Herzégovine
- Bulgarie
- Canada
- Chypre
- Croatie
- Danemark
- Espagne
- Estonie
- ex-République yougoslave de Macédoine
- Finlande
- France
- Géorgie
- Grèce
- Hongrie
- Irlande
- Islande
- Italie
- Kazakhstan
- Kirghizistan
- Lettonie
- Liechtenstein
- Lituanie
- Luxembourg
- Malte
- Moldavie
- Monaco
- Norvège
- Ouzbékistan
- Pays-Bas
- Pologne
- Portugal
- Roumanie
- Royaume-Uni
- Fédération de Russie
- Saint-Marin
- Saint-Siège
- Serbie-Monténégro
- Slovaquie
- Slovénie
- Suède
- Suisse
- Tadjikistan
- République tchèque
- Turkménistan
- Turquie
- Ukraine

Partenaires pour la coopération

- Afghanistan
- Japon
- République de Corée
- Mongolie
- Thaïlande

Partenaires méditerranéens pour la coopération

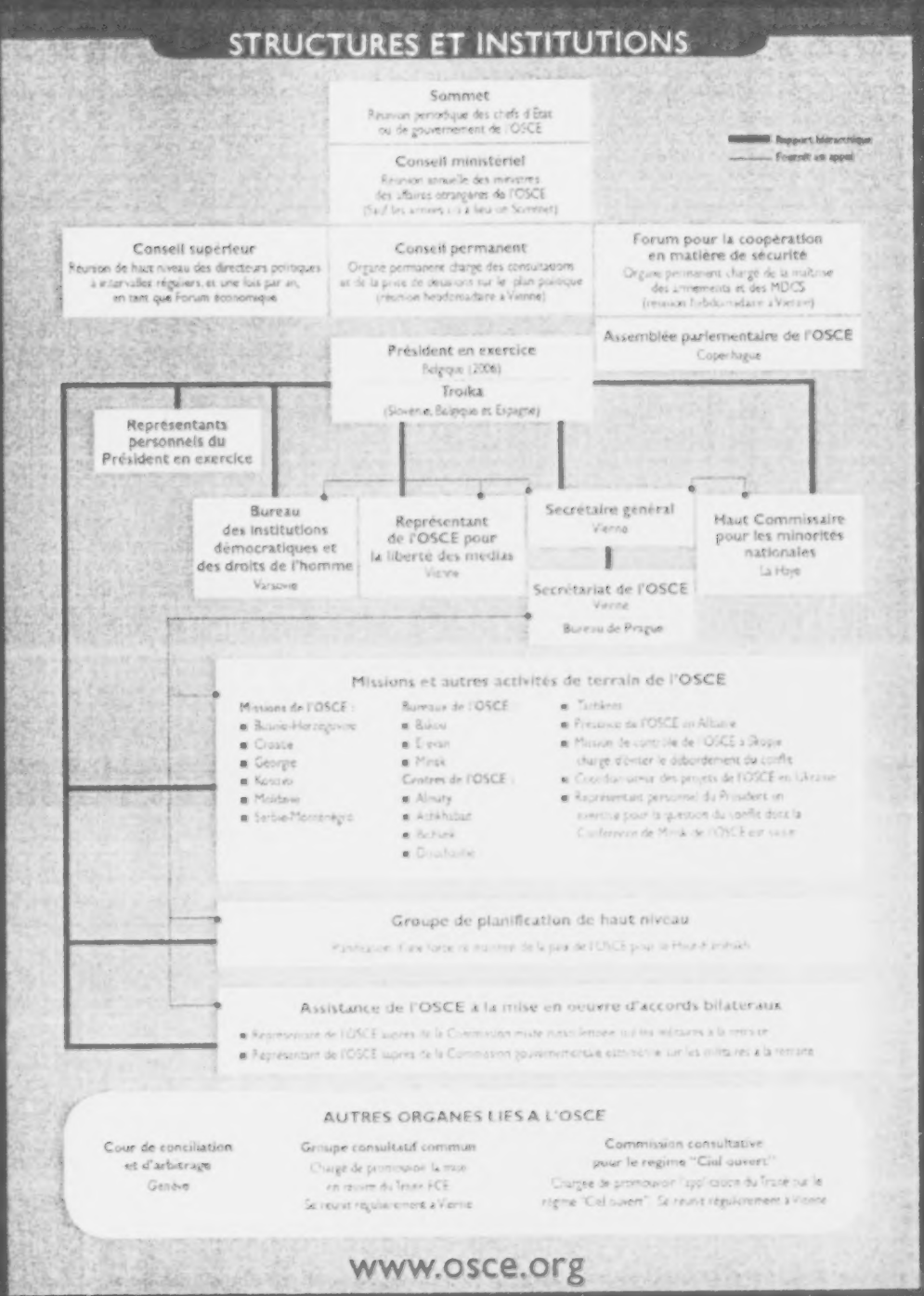
- Algérie
- Egypte
- Israël
- Jordanie
- Maroc
- Tunisie

(1) Extrait du site Web de la présidence belge de l'OSCE (http://www.osce2006.be/fr/pdf/publications/ FSjan06.pdf).

ANNEXE 2
ORGANIGRAMME DE L'OSCE[1]

(1) Extrait du site Web de la présidence belge de l'OSCE (http://www.osce2006.be/fr/pdf/publications/ FSjan06.pdf).

ANNEXE 2
ORGANIGRAMME DE L'OSCE[1]


STRUCTURES ET INSTITUTIONS
Sommet
Réunion périodique des chefs d'État ou de gouvernement de l'OSCE
Conseil ministériel
Réunion annuelle des ministres des Affaires étrangères de l'OSCE
Rapport hiérarchique
Fournit un appel
Conseil supérieur
Réunion de haut niveau des directeurs politiques à intervalles réguliers, et une fois par an, en tant que Forum économique
Conseil permanent
Organe permanent chargé des consultations et de la prise de décisions sur le plan politique (réunion hebdomadaire à Vienne)
Forum pour la coopération en matière de sécurité
Organe permanent chargé de la maîtrise des armements et des MDCS (réunion hebdomadaire à Vienne)
Assemblée parlementaire de l'OSCE
Copenhague
Président en exercice
Belgique (2006)
Troïka
(Slovénie, Belgique et Espagne)
Représentants personnels du Président en exercice
Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
Varsovie
Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias
Vienne
Secrétaire général
Vienne
Secrétariat de l'OSCE
Vienne
Bureau de Prague
Haut Commissaire pour les minorités nationales
La Haye
Missions et autres activités de terrain de l'OSCE
Missions de l'OSCE :
Bosnie-Herzégovine
Croatie
Géorgie
Kosovo
Moldavie
Serbie-Monténégro
Bureaux de l'OSCE :
Bakou
Erevan
Minsk
Centres de l'OSCE :
Almaty
Achkhabad
Bichkek
Douchanbé
Tachkent
Présence de l'OSCE en Albanie
Mission de contrôle de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit
Coordinateur des projets de l'OSCE en Ukraine
Représentant personnel du Président en exercice pour la question du conflit dans la Conférence de Minsk de l'OSCE sur
Groupe de planification de haut niveau
Assistance de l'OSCE à la mise en œuvre d'accords bilatéraux
Représentant de l'OSCE auprès de la Commission mixte russo-lettone sur les retraits à la retraite
Représentant de l'OSCE auprès de la Commission gouvernementale estonienne sur les militaires à la retraite
AUTRES ORGANES LIÉS À L'OSCE
Cour de conciliation et d'arbitrage
Genève
Groupe consultatif commun
Chargé de promouvoir la mise en œuvre du Traité FCE
Se réunit régulièrement à Vienne
Commission consultative pour le régime "Ciel ouvert"
Chargée de promouvoir l'application du Traité sur le régime "Ciel ouvert". Se réunit régulièrement à Vienne
www.osce.org

(1) **Extrait du site Web de la présidence belge de l'OSCE (http://www.osce2006.be/fr/pdf/publications/ FSjan06.pdf).**